

Notities bij de bepalingen betreffende het verlies van het Nederlanderschap

Citation for published version (APA):

de Groot, G. R. (2003). Notities bij de bepalingen betreffende het verlies van het Nederlanderschap. *Migrantenrecht*, 133-147.

Document status and date:

Published: 01/01/2003

Document Version:

Publisher's PDF, also known as Version of record

Please check the document version of this publication:

- A submitted manuscript is the version of the article upon submission and before peer-review. There can be important differences between the submitted version and the official published version of record. People interested in the research are advised to contact the author for the final version of the publication, or visit the DOI to the publisher's website.
- The final author version and the galley proof are versions of the publication after peer review.
- The final published version features the final layout of the paper including the volume, issue and page numbers.

[Link to publication](#)

General rights

Copyright and moral rights for the publications made accessible in the public portal are retained by the authors and/or other copyright owners and it is a condition of accessing publications that users recognise and abide by the legal requirements associated with these rights.

- Users may download and print one copy of any publication from the public portal for the purpose of private study or research.
- You may not further distribute the material or use it for any profit-making activity or commercial gain
- You may freely distribute the URL identifying the publication in the public portal.

If the publication is distributed under the terms of Article 25fa of the Dutch Copyright Act, indicated by the "Taverne" license above, please follow below link for the End User Agreement:

www.umlib.nl/taverne-license

Take down policy

If you believe that this document breaches copyright please contact us at:

repository@maastrichtuniversity.nl

providing details and we will investigate your claim.



RwNed anno 2003

Notities bij de bepalingen betreffende het verlies van het Nederlanderschap

PROF. MR. G.R. DE GROOT | Gerard-René de Groot is hoogleraar rechtsvergelijking en internationaal privaatrecht aan de Universiteit Maastricht.

1 Algemeen

De gronden voor verlies van het Nederlanderschap staan in de per 1 april 2003 hernieuwde Rijkswet op het Nederlanderschap (hierna: RwNed) limitatief opgesomd in de artikelen 14-16A RwNed. De artikelen 15 en 15A RwNed geven de verliesgronden voor Nederlanders die meerderjarig zijn in de zin van artikel 1 sub b RwNed (d.w.z. ouder dan 18 jaren of voordien gehuwd), terwijl de artikelen 16 en 16A de verliesgronden voor minderjarigen vermelden. Een minderjarige kan voorts zijn Nederlanderschap verliezen, wanneer de familierechtelijke betrekking, waaraan het Nederlanderschap werd ontleend, komt te vervallen (artikel 14 lid 2 RwNed). Voor beide groepen, minderjarigen en meerderjarigen, geldt bovendien de verliesgrond vermeld in artikel 14 lid 1 RwNed: de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap kan worden ingetrokken, indien zij beruiste op een door de betrokken persoon gegeven valse verklaring of bedrog, dan wel op het verzwijgen van enig relevant feit. Verlies van het Nederlanderschap kan uitsluitend in het geval van artikel 14 lid 1 RwNed staatloosheid tot gevolg hebben.

Hierna zullen de boven vermelde verliesgronden successievelijk worden besproken. Speciale aandacht zal daarbij worden geschonken aan opmerkingen uit de Handleiding voor de toepassing van de Rijkswet op het Nederlanderschap 2003 (hierna: Handleiding 2003), voorzover m.i. kanttekeningen bij de inhoud van die Handleiding op zijn plaats zijn.¹

Er is geen sprake van verlies van het Nederlanderschap, wanneer Nederlandse autoriteiten een Nederlands paspoort intrekken, omdat inmiddels is gebleken, dat bij het uitreiken van dit paspoort ten onrechte werd aangenomen, dat de desbetreffende persoon het Nederlanderschap bezat. Indien deze persoon evenwel reeds lang door Nederlandse autoriteiten als Nederlander werd behandeld, is een naturalisatie - eventueel via artikel 10 RwNed - op zijn plaats.²

Dat in een dergelijk geval naturalisatie zou moeten worden overwogen, blijkt ook uit de bepaling van artikel 4, lid 2 sub b Besluit optieën naturalisatiegelden 2002³ waarin wordt bepaald, dat ontheffing kan worden verleend van de verplichting tot betaling van het verschuldigde bedrag, indien het betreft het verzoek tot naturalisatie

'(...) b. van een persoon die ingevolge een administratieve vergissing reeds meer dan een jaar als Nederlander is aangemerkt;....'.

2 Artikel 14 lid 1: intrekking Nederlanderschap wegen gepleegd bedrog

Artikel 14 is ingrijpend herzien. De voordien geldende bepaling betrof uitsluitend het verlies van het Nederlanderschap wegens het wegvallen van familierechtelijke betrekkingen. Het

1. Veel van de in onderhavig opstel gemaakte opmerkingen corresponderen met mijn uiteenzettingen over de artikelen 14-16A in het onlangs bij Kluwer (Deventer) verschenen *Handboek Nieuw Nationaliteitsrecht*. In dat Handboek is echter aan de Handleiding 2003 geen aandacht besteed omdat het boek reeds ter perse was op het moment van publicatie van de Handleiding.
2. Zie Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 227; vergelijk hierover ook H.U. Jessurun d'Oliveira, *AA* 1986, p. 224-229. Zie voor rechtsvergelijkende beschouwingen Gerard-René de Groot, 'Conditions for acquisition of nationality by operation of law or by lodging a declaration of option', *Report for the Second European Conference on Nationality*, Council of Europe, Strasbourg, 8 October 2001, p. 18, 23, waarvan een geactualiseerde versie verscheen in *Maastricht Journal of European and Comparative Law* 2002, p. 142, 150.
3. KB van 17 juni 2002, *Stb.* 325, tot uitvoering van artikel 13 van de Rijkswet op het Nederlanderschap.

huidige eerste lid is nieuw en had in de voorafgaande wetgeving geen pendant.

Indien na een naturalisatie of na een verkrijging van het Nederlanderschap door bevestiging van een optieverklaring blijkt, dat er sprake is geweest van een valse verklaring van of bedrog door de betrokken persoon, dan wel dat deze relevante feiten heeft verzwegen, kan het Nederlanderschap bij ministerieel besluit worden ingetrokken. Dit dient in beginsel te gebeuren binnen twaalf jaren na de naturalisatie of de bevestiging van de optieverklaring, tenzij er sprake is van een veroordeling van de betrokken persoon voor misdrijven bedoeld in de Wet Oorlogstrafrecht van 10 juli 1952 (*Stb.* 1952, 408), de Uitvoeringswet folteringsverdrag van 29 september 1988 (*Stb.* 1988, 478) en de Uitvoeringswet genocideverdrag van 2 juli 1964 (*Stb.* 1964, 243).

De gang van zaken met betrekking tot een dergelijke intrekking van een naturalisatie of bevestiging van een optieverklaring wegens bedrog e.d. wordt nader uitgewerkt in de artikelen 65-70 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.⁴ De autoriteiten en ambtenaren bevoegd tot het in ontvangst nemen van optieverklaringen en naturalisatieverzoeken die in de uitoefening van hun ambt kennis krijgen van valse verklaringen of bedrog, dan wel van de verzwijging van enig relevant feit dat geleid heeft tot de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap, moeten dit onverwijld melden bij het ministerie. Indien de Minister diensgevolge voornemens is een besluit te nemen tot intrekking van het Nederlanderschap ex artikel 14 lid 1 *RwNed*, doet hij daarvan schriftelijk mededeling aan de bij de intrekking rechtstreeks betrokken persoon of personen als mede aan de autoriteit die de optieverklaring of het naturalisatieverzoek in ontvangst genomen heeft. In de mededeling wordt ondermeer vermeld de mogelijkheid voor betrokkenen en de genoemde autoriteiten om hun bedenkingen tegen dit voornemen in te brengen, en op welke wijze en binnen welke termijn dit kan geschieden. Bij zijn besluit tot intrekking van het Nederlanderschap houdt de Minister onder meer rekening met de aard en ernst van de valse verklaring, het bedrog of de verzwijging, de mogelijke staatloosheid van betrokkene na de intrekking, alsook met de tijdsduur die sinds de verkrijging of verlening verlopen is en de overige relevante factoren.

De 'verjaringstermijn' in artikel 14 lijkt op het eerste gezicht precies te sporen met de termijn van artikel 70 sub 3 Wetboek van Strafrecht. Bij nadere beschouwing lopen deze periodes van twaalf jaren echter niet geheel parallel. De voorgestelde termijn van artikel 14 lid 1 gaat lopen op het moment van verkrijging of verlening van het Nederlanderschap. De strafrechtelijke verjaringstermijn loopt vanaf het ogenblik waarop de bedrieglijke handeling is verricht.

Artikel 71 Wetboek van Strafrecht bepaalt hieromtrent voor valsheidsdelicten, dat de termijn van verjaring aanvangt:

'op de dag na die waarop gebruik is gemaakt van het voorwerp ten opzichte waarvan de valsheid ... is gepleegd'.

Het aan de hand van artikel 71 vast te stellen ogenblik kan -zeker bij naturalisatie- geruime tijd eerder liggen dan het moment van verlening van het Nederlanderschap. Dit feit brengt met zich mee, dat de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap nog ongedaan gemaakt zou kunnen worden op een moment, waarop strafrechtelijke actie onmogelijk is. Dit is op zijn minst eigenaardig.

Door aanneming van het amendement *Niederer*⁵ geldt de verjaringstermijn van 12 jaar niet, indien betrokkene is veroordeeld wegens oorlogsmisdaden, zoals bedoeld in de Wet Oorlogstrafrecht, de Uitvoeringswet folteringsverdrag en de Uitvoeringswet genocideverdrag. De formulering en de strekking van deze uitzondering brengt met zich mee, dat deze niet slechts geldt, indien iemand voor de verlening of de verkrijging van het Nederlanderschap wegens dergelijke oorlogsmisdaden is veroordeeld, maar ook indien zulks later gebeurt, maar wel op grond van vóór de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap verrichte handelingen. Mocht een genaturaliseerde zich na zijn naturalisatie tot Nederlander schuldig maken aan oorlogsmisdaden, dan kan artikel 14 lid 1 niet worden benut om aan betrokkene het Nederlanderschap te ontnemen. De later gepleegde daden leveren immers geen verzwijging van relevante feiten in het kader van de naturalisatieprocedure op.⁶

De Handleiding 2003 onderstreept nog eens, dat ten aanzien van een mogelijke intrekking van het Nederlanderschap wegens valse verklaringen, bedrog of verzwijging van relevante feiten een belangenafweging plaats vindt. In dat kader zal worden meegewogen:

'de aard en de ernst van het bedrog, de valse verklaring of de verzwijging;
de eventuele staatloosheid na intrekking;
de tijdsduur die sinds de verkrijging of verlening is verlopen;
overige relevante factoren (vergelijk artikel 68, eerste lid, *BVVN*).

In het kader van 'overige relevante factoren' kan onder meer worden gedacht aan eventuele bijzondere omstandigheden en aan de termijn waarbinnen de betrokkene het Nederlanderschap alsnog kan verkrijgen. Blijkt bij de afweging van de belangen een intrekking niet opportuun of disproportioneel, dan wordt niet ingetrokken⁷. Onder de omstandigheden dat betrokkene woonachtig is binnen het Koninkrijk en hetzij door optie, hetzij door naturalisatie, onmiddellijk in aanmerking zou kunnen

4. KB van 15 april 2002, *Stb.* 231
5. Wetsonwerp 25 891, nr. 27.
6. Zie voor rechtsvergelijkende opmerkingen over de onderhavige verliesgrond Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 297, 298, alsmede Gerard-René de Groot, 'Loss of nationality, A Critical inventory', in: David A. Martin/ Kay Hailbronner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston 2003, p. 215-225, 280.
7. De Handleiding verwijst op deze plaats naar kamerstuk 25891, nr. 5, pp. 23-24.

komen voor verkrijging of verlening van het Nederlanderschap, is in zijn algemeenheid een intrekking niet opportuun.'

Vervolgens geeft de Handleiding 2003 een voorbeeld, waarbij ik -althans wat het resultaat van de afweging betreft - een vraagteken plaats:

'A is genaturaliseerd op 15 april 2003. Mei 2003 wordt A in België veroordeeld wegens het plegen van een gewapende overval in 1999. A gaat in hoger beroep van de veroordeling. A wist bij de indiening van zijn verzoek om naturalisatie dat de strafzaak tegen hem aanhangig was.

Wegens verzwijging tijdens de naturalisatieprocedure van het feit dat er een strafzaak tegen hem loopt, zou het Nederlanderschap kunnen worden ingetrokken. Augustus 2004 wordt de voornemenprocedure gestart. Tijdens de voornemenprocedure tot intrekking voert A aan dat hij onschuldig is en stelt tevens dat van intrekken moet worden afgezien tot er een onherroepelijk strafvonnis is (er is nog niet beslist op het hoger beroep). Verder moet in de belangenafweging worden meegewogen dat hij, nu hij de Belgische nationaliteit kwijt is door naturalisatie tot Nederlander, na intrekking van het Nederlanderschap staatloos zal zijn.'

Over de belangenafweging stelt de Handleiding 2003 vervolgens illustratief:

'Ad 1

Voor de belangenafweging geldt dat A is genaturaliseerd terwijl, naar later blijkt, sprake is van ernstige vermoedens dat A gevaar oplevert voor de openbare orde, hetgeen een grond tot weigering voor naturalisatie is. A heeft bij zijn naturalisatie verzwezen dat hij op dat moment strafrechtelijk werd vervolgd en heeft de zogenaamde waarheidsverklaring niet juist ingevuld (de aard van de verzwijging). A heeft een voor naturalisatie relevant feit verzwegen, dat zou hebben geleid tot weigering van zijn verzoek om naturalisatie (de ernst van de verzwijging). Een eventuele intrekking is dan niet, ten opzichte van de aard en de ernst van de verzwijging, disproportioneel.

Ad 2

Het feit dat A staatloos zou worden, is toegestaan als het gaat om een intrekking op grond van artikel 14, eerste lid en moet worden geacht te komen voor het risico van A. Gezien de aard en de ernst van de verzwijging moet het belang van de Staat om in te trekken groter worden geacht dan het belang van A om niet staatloos te worden.

Ad 3

Verder geldt dat de voornemenprocedure is gestart op een moment dat A nog maar kort in het bezit van de Nederlandse nationaliteit is. Bij een relatief korte periode na de verkrijging van het Nederlanderschap bestaat minder reden om af te zien van intrekking dan bij een langere periode.

Ad 4

Bij de overig te wegen relevante factoren geldt dat voor de intrekking niet hoeft te worden gewacht tot er een onherroepelijk strafvonnis is, omdat reeds een openstaande strafzaak voldoende grond is om een verzoek tot naturalisatie af te wijzen. In de belangenafweging moet nog worden gekeken naar het eventueel niet-opportuun zijn van de intrekking (dit betreft de vraag binnen welke termijn A, na intrekking, weer Nederlander zou kunnen worden).'

Geconcludeerd wordt vervolgens:

'De slotsom in dit voorbeeld is dat na afweging van alle bovengenoemde aspecten de belangenafweging er toe leidt dat het belang van de Staat tot intrekking i.c. groter is dan het belang van A om Nederlander te blijven.'

Ik heb twijfels over deze conclusie. Bij de afweging is geen enkele aandacht besteed aan het feit, dat A als Belg Europees burger was en dit na de naturalisatie als Nederlander is gebleven. Door nu het Nederlanderschap te ontnemen, wordt A vervolgens staatloos. Hij verliest daardoor ook zijn Europese burgerschap. Het is m.i. ten eerste de vraag of ook maar enig strafbaar feit er toe mag leiden dat aan een Europees burger wonend op het grondgebied van de Europese Unie het Europese burgerschap mag worden ontnomen, indien de desbetreffende persoon daardoor staatloos wordt. In een voorkomend geval is het op zijn plaats om hierover direct een prejudiciële vraag ex artikel 234 EG-Verdrag in Luxemburg te stellen.

De vraag komt op, of de ontneming van het Nederlanderschap ex artikel 14 lid 1 Rwned ook gevolgen heeft voor de kinderen die zijn meegenaturaliseerd in de procedure waarin het bedrog was gepleegd. De Handleiding 2003 stelt hierover het volgende:

'Met zorgvuldigheid zal moeten worden nagegaan of ook ten aanzien van deze kinderen tot intrekking moet worden overgegaan. Voor elk van de kinderen die door mede-optie of medeverlening Nederlander zijn geworden, moet worden afgewogen of de individuele belangen van het kind de handhaving van het Nederlanderschap vereisen. Een dergelijke afweging is, gelet op het Verdrag van de rechten van het kind en het Europese Nationaliteitsverdrag, in het bijzonder dan vereist, als het kind door de intrekking staatloos zou worden.

Het besluit tot intrekking heeft voor de kinderen alleen gevolgen indien dat expliciet is vermeld in het intrekkingsbesluit. Is in het intrekkingsbesluit niet opgenomen dat de intrekking ook kinderen betreft, dan hebben zij het Nederlanderschap behouden, aangezien uit artikel 16 Rwned geen verlies voor hen voortvloeit.'

Voor elk kind vindt dus in beginsel een individuele belangenafweging plaats, al is wel het uitgangspunt dat meegenaturaliseerde kinderen in het verlies delen. Opmerkelijk is overigens de positie van kinderen die als Nederlander zijn geboren na de naturalisatie van hun ouder, die nu ex artikel 14 lid 1 Rwned onge-daand wordt gemaakt: zij blijven Nederlanders. De Handleiding 2003 stelt dienovertrent:

'Het Nederlanderschap van een kind dat is geboren nadat zijn ouder het Nederlanderschap door optie of naturalisatie heeft verkregen, kan niet worden ingetrokken. Dat kind heeft bij geboorte het Nederlanderschap verkregen en zal het Nederlanderschap alleen kunnen verliezen op grond van een verliesgrond van artikel 16 Rwned. Daarin wordt verlies op grond van artikel 14, eerste lid, Rwned niet genoemd.

Ook al is het Nederlanderschap van de ouder ingetrokken tot een tijdstip gelegen vóór de geboorte van het kind, en heeft de minderjarige alleen via de ouder wiens Nederlanderschap is ingetrokken de Nederlandse nationaliteit gekregen, dan nog is en blijft (na de intrekking van het Nederlanderschap van de ouder) de minderjarige Nederlander. Immers, ten tijde van de geboorte (vergelijk artikel 3, eerste lid, Rwned) was de betreffende ouder Nederlander zodat de minderjarige het Nederlanderschap op dat moment verkrijgt.'

Enige vragen over artikel 14 lid 1 komen ook op in het licht van de casus, die aanleiding gaf tot de beslissing van HR 21 november 1997, *NJ* 1998, 283 (m.nt.. GRdG). In de desbetreffende casus werd de vervalsing van documenten die bij het afleggen van een optieverklaring door een moeder voor haar kinderen werden overgelegd kennelijk pas jaren na dato ontdekt. Wat is rechtens, indien de vervalsing aan het licht komt, alvorens de bedoelde verjaringstermijn van 12 jaar is verstreken, maar - zoals in casu het geval was - alsnog aan de hand van echte documenten wordt aangetoond, dat betrokkene wel degelijk een optierecht had? De vraag komt op, of de verkrijging van de Nederlandse nationaliteit dan zal kunnen worden ingetrokken. In dit verband verdienen in artikel 14 lid 1 twee woorden onze aandacht: 'kan' en 'berust'.

Boven bleek reeds dat de overheid niet met intrekking hoeft te reageren: de overheid heeft slechts de bevoegdheid daartoe. In het bedoelde geval kan men aarzelen of er wel sprake is van een dergelijk 'berusten op'? Indien geen geboorteakte wordt overgelegd, zou bij de uitoefening van het optierecht nieuwe stijl geen bevestiging volgen. In zoverre is sprake van 'berusten op' in de zin van oorzakelijk verband. De afstammingsrelatie die de eigenlijke grondslag van het optierecht vormde, blijkt echter wel degelijk te bestaan. Is het wellicht deze afstammingsrelatie en niet het overgelegde

document die de grondslag van de bevestiging vormt, zodat geen sprake is van 'berusten' in de zin van het voorgestelde artikel 14 lid 1? Intrekking van de verkrijging van het Nederlanderschap zou in dit laatste geval niet tot de mogelijkheden behoren, een strafrechtelijke reactie tegen de moeder uiteraard wel. Ik neig persoonlijk naar de laatst vermelde interpretatie. Deze neiging wordt echter zonder de geringste twijfel bevorderd door het feit, dat mijn voorkeur in gevallen als de onderhavige in zijn algemeenheid uitgaat naar een strafrechtelijke reactie en niet naar het ontnemen van het Nederlanderschap.

De Staatssecretaris antwoordde op een daarover in de Kamer gestelde vraag, dat in beginsel ook dan de verleende naturalisatie wordt ingetrokken, indien iemand in het kader van een naturalisatieprocedure aanvankelijk valse documenten heeft overgelegd, maar later alsnog echte documenten produceert met dezelfde inhoudelijke gegevens. De betrokkene kan dan op grond van zijn nieuwe documenten een optie- of naturalisatieprocedure starten. Vervolgens wordt opgemerkt:

'Is de intrekking echter als niet opportuun of disproportioneel te bestempelen, dan zal daarvan worden afgezien.'

Men beseffe in dit verband dat het heel wel denkbaar is, dat na de intrekking van de verwerving van het Nederlanderschap aan een of meer voorwaarden die voor de uitoefening van het optierecht worden gesteld, niet meer wordt voldaan. Zo kan een minderjarige die oorspronkelijk opteerde ex artikel 6 lid 1 sub c of d Rwned inmiddels meerderjarig zijn geworden.

De formulering van artikel 14 lid 1 laat toe om ook dan van het artikel gebruik te maken als de bedrieglijke handelingen voor de inwerkingtreding van de nieuwe bepaling hebben plaatsgevonden. Voorzover men daarover zou aarzelen, wordt elke twijfel daarover weggenomen door lezing van de overgangsbepaling artikel II van de Rijkswet van 21 december 2000, *Stb.* 618. Volgens dat artikel werkt de intrekking van het Nederlanderschap op grond van artikel 14, eerste lid, niet verder terug dan 'tot het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet, indien het Nederlanderschap voor dat tijdstip is verkregen of verleend.'⁸

Artikel II toont onmiskenbaar aan, dat bij onmiddellijke werking van het gewijzigde artikel 14 het Nederlanderschap van personen ook op grond van in het verleden liggende feiten zou kunnen worden ontnomen, zij het dat de ontneming slechts in beperkte mate terugwerkende kracht kan hebben.

De vraag moet derhalve worden gesteld, of het terugwerkend effect van het in 2003 gewijzigde artikel 14 geoorloofd is. In het strafrecht is een dergelijk effect terecht volstrekt taboe: nulla

8. Met het tijdstip van inwerkingtreding van 'deze Rijkswet' wordt bedoeld op het tijdstip van inwerking treden van de Rijkswet van 21 december 2000, m.a.w. 1 april 2003.

poena sine praevia lege poenali. Zulks blijkt uit artikel 1 Wetboek van Strafrecht en artikel 7 Europees Verdrag van de Rechten van de Mens. Zou de mogelijkheid tot intrekking van de verkrijging of verlening van het Nederlanderschap in het Wetboek van Strafrecht zijn opgenomen als mogelijke bijkomende straf, dan zou het bedoelde effect een schending van het nulla poena-beginsel opleveren. Is zulks nu anders, indien deze mogelijke reactie niet in het Wetboek van Strafrecht een plaatsje heeft gekregen, maar in de RwNed is opgenomen? Degene wiens nationaliteit wordt ontnomen wegens het verrichten van een frauduleuze handeling, zal de ontneming van het Nederlanderschap op grond van het voorgestelde artikel 14 RwNed vermoedelijk wel degelijk als straf ervaren. De Staatssecretaris wees er naar aanleiding van een daarover in de Kamer gemaakte opmerking echter op dat de intrekking van het Nederlanderschap geen strafrechtelijke sanctie, maar een bestuursrechtelijke handeling betreft: 'Het gaat om een correctie van een ten onrechte verleende naturalisatie. De genoemde strafrechtbepalingen zijn in dat verband dan ook niet van toepassing.'

Het is m.i. de vraag, of dit standpunt niet te optimistisch is. Ik kan me heel wel voorstellen dat het Europese Hof van de Rechten van de Mens daarover genuanceerder denkt. Het is wel-

een persoon die bij het indienen van het naturalisatieverzoek of bij het afleggen van de schriftelijke optieverklaring valse personalia heeft opgegeven.

De Handleiding 2003 stelt uitdrukkelijk, dat in een dergelijk geval geen intrekking ex artikel 14 lid 1 RwNed nodig is:

'Het bedrog, de valse verklaring of het zwijgen van voor de naturalisatie relevante feiten, kan betrekking hebben gehad op de personalia (identiteit) van de naturalisandus. Het is voorgekomen dat met gebruikmaking van valse of (gedeeltelijk) fictieve personalia een verzoek om naturalisatie is ingediend waardoor in het koninklijk besluit tot verlening van het Nederlanderschap valse personalia werden opgenomen. Vanzelfsprekend is dit een vorm van frauduleus handelen. Is echter sprake van deze vorm van frauduleus handelen, dan behoeft het koninklijk besluit tot naturalisatie niet te worden ingetrokken. Betrokkene is geen Nederlander geworden, omdat het naturalisatiebesluit geen rechtsgevolg heeft gehad voor hem.⁹ Immers, door het opgeven van onjuiste personalia (valse identiteit) zijn niet de (juiste) personalia van betrokkene vermeld op het koninklijk besluit tot naturalisatie. Aan betrokkene is dan ook niet het Nederlanderschap verleend. Voor de optie-

Onbegrijpelijk is namelijk, wat precies de grondslag is van het nietig achten van de naturalisatiebeschikking ten aanzien van de fraudeur.

licht op zijn plaats om daarover een Straatsburgse beslissing uit te lokken.

De Handleiding 2003 wijst er trouwens terecht op, dat in geval van fraude gepleegd bij het uitbrengen van een optieverklaring vóór de inwerkingtreding van de herziene rijkswet dus vóór 1 april 2003, intrekking van het Nederlanderschap niet nodig is:

'Een optie die werd uitgebracht vóór de herziening van de RwNed was een eenzijdige rechtshandeling. Indien achteraf wordt geconstateerd dat bij het uitbrengen van de optie niet aan alle wettelijke voorwaarden werd voldaan, moet worden geconcludeerd dat aan de optie geen rechtsgevolg is verbonden, waardoor de betrokkene geacht moet worden nimmer het Nederlanderschap door die optie te hebben verkregen. Intrekking van het Nederlanderschap is in dat geval dus niet aan de orde.'

3 Verwerving Nederlanderschap onder valse identiteit: artikel 14 lid 1 ?

Een speciale situatie doet zich voor indien het Nederlanderschap door naturalisatie of bevestiging van een optieverklaring is verworven door

verklaring geldt mutatis mutandis hetzelfde.

Volgens vaste jurisprudentie van de rechtbank Den Haag heeft een dergelijk koninklijk besluit geen rechtsgevolg ten aanzien van de indiener van het verzoek om naturalisatie.¹⁰ Tot hetzelfde oordeel is de rechtbank gekomen inzake een (ministeriële) naturalisatiebeschikking van 30 augustus 1979.¹¹ Met andere woorden: de vreemdeling verkrijgt het Nederlanderschap niet. Dit betekent ook dat het koninklijk besluit niet ingetrokken hoeft te worden met toepassing van artikel 14, eerste lid, RwNed. Immers, intrekking van het Nederlanderschap is slechts mogelijk indien het Nederlanderschap daadwerkelijk is verkregen. Ook de omstandigheid dat betrokkene in het bezit is (geweest) van een Nederlands paspoort onder zijn valse personalia leidt niet tot de conclusie dat hij als Nederlander aangemerkt moet worden. Dit geldt ook voor de vreemdeling die na de herziening van de RwNed, dus na 1 april 2003, onder valse personalia door bevestiging van de optieverklaring het Nederlanderschap

9. De Handleiding verwijst hier naar: Rb. 's-Gravenhage, zp. Den Bosch 30 mei 1999, AWB 96/1727 VRWET

10. De Handleiding verwijst hier naar: Rb. 's-Gravenhage 12 april 2000, rkstnr. 00.127; Rb. 's-Gravenhage 20 december 2001, rkstnr. 01.425.

11. Rb 's-Gravenhage 4 januari 1989, rolnummer 88/5641

tracht te verkrijgen. Indien in een bevestiging valse personalia zijn opgenomen, heeft de bevestiging geen rechtsgevolg ten aanzien van de optant, en verkrijgt de optant het Nederlanderschap niet.

Er moet van worden uitgegaan dat de vreemdeling die onder valse personalia heeft geprobeerd het Nederlanderschap te verkrijgen nog in het bezit zal zijn van de nationaliteit die behoort bij zijn werkelijke personalia.'

De redenering van de rechtbank Den Haag, nu overgenomen door de Handleiding, is m.i. om diverse redenen onverstandig. Onbegrijpelijk is namelijk, wat precies de grondslag is van het nietig achten van de naturalisatiebeschikking ten aanzien van de fraudeur. Doorredenerend zal men dan immers moeten constateren, dat degene die de in de naturalisatiebeschikking vermelde naam draagt, Nederlander is geworden. Waarom dat Nederlanderschap weer kan worden ontnomen, indien de desbetreffende persoon niet eveneens heeft gefraudeerd, is niet duidelijk. Men zou met betrekking tot die persoon hoogstens kunnen redeneren, dat de naturalisatie ten aanzien van hem nietig was, omdat hij niet om naturalisatie heeft verzocht. De vraag is dan echter, wie de Koningin door haar handtekening onder het desbetreffende naturalisatiebesluit te plaatsen dan wel heeft genaturaliseerd. Het KB als volkomen irrelevant te betitelen gaar mij te ver.¹²

Problematisch is met name dat de identiteitsfraude onder omstandigheden vele jaren na dato aan het licht kan komen. Volgende generaties kunnen dan 'hun Nederlanderschap' hebben afgeleid van dat van de fraudeur. Ook hun Nederlanderschap komt dan door de nietigheidsconstructie in de lucht te hangen. Dat is onwenselijk en kan naturalisaties ex artikel 10 RwNed nodig maken.

Het is derhalve m.i. beter als volgt te redeneren. De naturalisatiebeschikking heeft wel degelijk betrekking op de verzoeker tot naturalisatie. Doch deze heeft valse informatie verstrekt, zodat op grond van artikel 14 lid 1 intrekking van de naturalisatie mogelijk is. Indien deze intrekking geschiedt, treedt ex tunc verlies van het Nederlanderschap op.

Pleit ik daarom voor een nieuwe wetwijziging? Neen, die is helemaal niet nodig. Het is zondermeer mogelijk om identiteitsfraude te bestrijden met artikel 14 lid 1. Het is slechts noodzakelijk om de boven geciteerde passage over de identiteitsfraude uit de Handleiding 2003 te schrappen. Gebeurt dat schrappen niet, dan haalt het ministerie van justitie zich met de nietigheidsconstructie betreffende de identiteitsfraude lastige problemen op de hals.¹³

Verder zij ook opgemerkt, dat de vraag moet

worden opgeworpen, wanneer eigenlijk sprake is van het opgeven van (gedeeltelijk) valse personalia. Indien iemand een geheel andere identiteit aanneemt, is daarvan uiteraard sprake. Maar is zulks ook het geval indien achteraf blijkt, dat de geboortedatum of de geboorteplaats niet klopt? En hoe te denken over het niet geheel correct opgeven van de voornamen? Het is m.i. overduidelijk, dat ook met dit type fraude flexibel zou moeten worden omgegaan en niet met de botte bijl van de volstrekte nietigheid moet worden gewerkt. Ook bij dit type fraude is maatwerk geboden. Artikel 14 lid 1 biedt daartoe de mogelijkheid.

5 Artikel 14 lid 2: verlies Nederlanderschap wegens wegvallen van een familierechtelijke betrekking

In artikel 14 lid 2 is uitdrukkelijk bepaald, dat slechts een minderjarige zijn Nederlanderschap kan verliezen op grond van het wegvallen van familierechtelijke betrekkingen.¹⁴ Dit was anders in het oude tot 2003 geldende artikel 14 lid 1. De beperking van deze verliesgrond tot minderjarigen is geschied in het perspectief van artikel 7 lid 1 sub f Europees Nationaliteitsverdrag, krachtens welke bepaling een Verdragsstaat in zijn nationale wetgeving mag voorzien in het verlies van zijn nationaliteit wanneer tijdens de minderjarigheid van een kind wordt vastgesteld dat het niet meer voldoet aan de in de nationale wetgeving vastgestelde voorwaarden die hebben geleid tot de verkrijging van rechtswege van de nationaliteit van de Staat die partij is.

Bij de toepassing van artikel 14 lid 2 dient de dubbele grondslag die het Nederlanderschap van de meeste personen heeft in het oog te worden gehouden. Het kan zijn, dat de ius sanguinis-grondslag onder het Nederlanderschap van een persoon wegvalt, maar de ius domiciliigrondslag ex artikel 3 lid 3 RwNed intact blijft. Pas als alle grondslagen onder het Nederlanderschap van een persoon wegvallen, kan artikel 14 lid 2 verlies van het Nederlanderschap bewerkstelligen.

Door J. Dekker¹⁵ is de vraag opgeworpen, of het Nederlanderschap wordt verloren door bijvoorbeeld ontkenning van het vaderschap van iemand die die nationaliteit - uitsluitend via de vaderlijke lijn - ontleent aan artikel 3 lid 3 RwNed. Volgens Dekker moet zulks worden aangenomen. De grond waarop het Nederlanderschap berustte is komen te vervallen. Hij ontleende het Nederlanderschap weliswaar niet uitsluitend aan de familierechtelijke betrekking met de vader, doch wel mede daaraan. Vast staat in ieder geval, dat zonder de bedoelde familierechtelijke betrekking het Nederlanderschap ex artikel 3 lid 3 RwNed langs vaderlijke lijn nimmer beredeneerd had kunnen worden. De redenering van Dekker komt mij derhalve juist voor.

12. Mutatis mutandis geldt trouwens hetzelfde voor de nietigheidsconstructie bij een bevestiging van een optieverklaring, waarbij identiteitsfraude heeft plaats gevonden.

13. Zie voor rechtsvergelijkende beschouwingen over identiteitsfraude en naturalisatie: Gerard-René de Groot, 'Loss of nationality, A Critical Inventory', in: David A. Martin/ Kay Hallbroner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston 2003, p. 224, 225.

14. Zie voor rechtsvergelijkende beschouwingen over het verlies van een nationaliteit wegens het wegvallen van familierechtelijke betrekkingen Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 300-303, alsmede Gerard-René de Groot, 'Loss of nationality, A Critical Inventory', in: David A. Martin/ Kay Hallbroner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston 2003, p. 252-254, 284.

15. Burgerzaken 1984, p. 99.

Brinkman¹⁶ wees er op dat wanneer het Nederlandschap wordt ontleend aan artikel 11 RWNed (medenaturalisatie), deze Nederlandse nationaliteit niet verloren gaat wanneer de familierechtelijke betrekking, waaraan de medenaturalisatie was te danken, bijvoorbeeld door ontkenning van het vaderschap, vervalt. Het Nederlandschap wordt in zo'n geval immers niet ontleend aan de afstamming, maar aan het feit van de medenaturalisatie. Ik deel dit standpunt van Brinkman, maar teken daarbij aan dat de medenaturalisatie naar Nederlands recht wel uiterst nauw met de afstamming verbonden is.

De vraag is opgekomen wat rehtens is indien een familierechtelijke betrekking is komen te vervallen en het Nederlandschap werd ontleend aan de Wet op het Nederlandschap en het ingezetenschap van 1892 en dus niet aan de artikelen 3, 4 of 5 van de Rijkswet op het Nederlandschap. In het verleden is wel verdedigd, dat ook dan het Nederlandschap werd verloren op grond van de onderhavige verliesbepaling.¹⁷ Een dergelijke extensieve interpretatie van artikel 14 lid 2 zou echter in strijd zijn met de beslissing van HR 27 september 1996, NJ 1997, 624 (m.n. HUI'dO). De rechtbank 's-Gravenhage 16 april 1999, nr. 98.637 concludeerde derhalve dat het oude artikel 14 lid 1 (thans artikel 14 lid 2) naar de letter dient te worden toegepast, zodat in die gevallen, waarin de familierechtelijke betrekking is komen te vervallen en het Nederlandschap wordt ontleend aan de oude wet betrokkene niet geacht wordt het Nederlandschap door het vervallen van de betrekking te hebben verloren.

Ook uit de parlementaire geschiedenis van de wettekst zoals deze sinds 1 april 2003 geldt, blijkt overduidelijk, dat het uitdrukkelijk de bedoeling is om de onderhavige verliesbepaling te beperken tot gevallen, waarin de verwerving van het Nederlandschap heeft plaats gevonden op grond van de bepalingen van de in 1985 in werking getreden Rijkswet op het Nederlandschap. Een verwijzing naar enkele artikelen uit de Wet op het Nederlandschap en ingezetenschap in artikel 14 lid 2 werd gedurende de parlementaire behandeling geschrapt. In combinatie met de terugwerkende kracht tot 1 januari 1985 die artikel III van de Rijkswet van 21 december 2000, Stb. 618 aan de nieuwe redactie geeft, heeft zulks tot gevolg, dat enkele personen die onder de vigeur van de oude, soms ruim uitgelegde bepaling van artikel 14 lid 1 hun Nederlandschap hadden verloren, geacht worden steeds Nederlander te zijn gebleven.

Zoals boven reeds werd vermeld konden naar oud recht ook meerderjarigen hun Nederlandschap verliezen door het wegvallen van familierechtelijke betrekkingen waarop het Nederlandschap is gebaseerd. Door de terugwerkende kracht van de nieuwe redactie worden echter meerderjarigen die onder de vigeur

van artikel 14 lid 1 (oud) hun Nederlandschap hebben verloren, geacht hun nationaliteit steeds te hebben behouden.

6 Artikel 15: drastisch gewijzigd

Artikel 15 werd op diverse punten drastisch gewijzigd.¹⁸ De veranderingen hebben betrekking op de verliesgronden sub a (vrijwillig verkrijgen van een andere nationaliteit) en sub c (verlies wegens permanent verblijf in het buitenland). Ook werd een nieuwe verliesgrond ingevoerd in lid 1 sub e (vreemde militaire dienst). Nu buitenlanders blijkens artikel 9 lid 3 RWNed onder omstandigheden tot Nederlander kunnen worden genaturaliseerd zonder dat van hen wordt geëist om hun oude nationaliteit op te geven, is ook de mogelijkheid geopend, dat sommige Nederlanders vrijwillig een andere nationaliteit verwerven zonder hun Nederlandschap te verliezen: dit geldt voor Nederlanders die behoren tot de doelgroep van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg. Deze uitzondering wordt echter blijkens artikel 15A weer niet gemaakt, indien door een Nederlander de nationaliteit wordt verworven van een land dat partij is bij het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg en niet bij het Tweede Protocol, of, wanneer de Surinaamse nationaliteit wordt verworven door de werking van de Toescheidingsovereenkomst met Suriname.

Met betrekking tot artikel 15 lid 1 sub c RWNed waren in de praktijk nadelige consequenties aan het licht gekomen, die nu zijn weggenomen. Voorts was het dubieus of het oude artikel 15 lid 1 sub c wel geheel in overeenstemming was met artikel 7 lid 1 sub e van het op 1 juli 2001 voor Nederland in werking getreden Europees Verdrag inzake Nationaliteit (Straatsburg, 6 november 1997, Trb. 1998, 10).

7 Artikel 15 lid 1 sub a: vrijwillig verkrijgen van andere nationaliteit

Het hernieuwde Nederlandse nationaliteitsrecht handhaaft het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit in beginsel als verliesgrond. Artikel 15 lid 2 maakt op dit beginsel echter nu uitzonderingen.

Over de vereiste vrijwilligheid van het verwerven van een vreemde nationaliteit als verliesgrond lezen we enkele belangrijke opmerkingen in de Handleiding 2003:

'Een meerderjarige (in de zin van artikel 1 sub b RWNed) verliest de Nederlandse nationaliteit door vrijwillig een andere nationaliteit te verwerven. De verkrijging van de andere nationaliteit, door bijvoorbeeld optie of naturalisatie, moet vrijwillig zijn. Het moet gaan om een wilsdaad, die specifiek gericht is op de verkrijging van een andere nationaliteit.

In de volgende gevallen kan niet gesteld worden dat de wil is gericht op het verkrij-

16. C.J. Brinkman, *Het Nederlandse nationaliteitsrecht in de praktijk*, Alphen aan den Rijn/ 's Gravenhage 1985, p. 65.

17. C.J. Brinkman, o.c., p. 67; G.R. de Groot/ M. Trautnik, *Nederlands nationaliteitsrecht*, eerste druk, Zwolle: Tjeenk Willink 1986, p. 111.

18. Zie over de voorgeschiedenis van het vernieuwde artikel 15: Gerard-René de Groot, 'Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap', in: H.U. Jessurun d'Oliveira (ed.), *Trends in het nationaliteitsrecht*, 's Gravenhage: SDU 1998, p. 103-106; een verkorte versie van die kritiek in *Migrantenrecht* 1998, p. 114-115; alsmede Gerard-René de Groot, 'Verder op weg naar een hernieuwd nationaliteitsrecht', *Migrantenrecht* 1999, p. 20. Vergelijk voorts reeds over wetsontwerp 23 594 Gerard-René de Groot, 'Het wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap: een nota van wijziging', *Migrantenrecht* 1994, p. 28-34; Gerard-René de Groot, 'Weer verder op weg naar een vernieuwd Nederlands nationaliteitsrecht', *Migrantenrecht* 1994, p. 216; Eric Heijls, 'Herziening nationaliteitswet: verlies van het Nederlandschap', *Migrantenrecht* 1994, p. 9-10; vergelijk ook Gerard-René de Groot, 'Een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlandschap', *Migrantenrecht* 1993, p. 99-103, over de in het oorspronkelijk ontwerp 23 029 (R1461) voorgestelde redactie van artikel 15 en 15a

gen van een andere nationaliteit: indien bij besluit van vreemde autoriteiten is overgegaan tot ongevraagde collectieve naturalisatie van bijvoorbeeld personen die geruime tijd in het land wonen; indien de andere nationaliteit van rechtswege verkregen is als automatisch gevolg van een aanstelling in een bepaalde functie, in dienst van het land van die nationaliteit; indien de andere nationaliteit van rechtswege verkregen is als automatisch gevolg van huwelijk met een persoon van die nationaliteit. Zijn de redenen om een andere nationaliteit te verkrijgen zo dwingend, dat niet meer gesproken kan worden van een vrijwillige verkrijging van die nationaliteit, dan brengt het onderhavige artikellid geen verlies van het Nederlanderschap mee. Hierbij kan gedacht worden aan de situatie dat de andere nationaliteit op verzoek verkregen is ter voldoening aan de door de autoriteiten van het land waar men woont gestelde eis, dat verblijf in het betreffende land alleen kan worden gecontinueerd indien men de nationaliteit van dat land verkrijgt.'

De in lid 2 geformuleerde uitzonderingen op lid 1 sub a betreffen de categorieën die in het door Nederland geratificeerde Tweede Protocol tot wijziging van het Verdrag van Straatsburg (2 februari 1993) worden uitgezonderd van de werking van het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg uit 1963. De nu in lid 2 gegeven opsomming is derhalve tot op zekere hoogte een implementatie van dat Tweede Protocol. Het heeft evenwel een ruimere werking, omdat de uitzonderingen ook gelden, indien de nationaliteit wordt verworven van een staat die niet gebonden is door het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg en het Tweede Protocol.

Drie groepen van gevallen moeten thans worden onderscheiden:

- a) een Nederlander behorend tot een der groepen vermeld in lid 2 verwerft vrijwillig de nationaliteit van een staat, die gebonden is aan het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg uit 1963, maar die ook het Tweede Protocol van 1993 heeft geratificeerd (Frankrijk en Italië); het Nederlanderschap wordt niet verloren;
- b) een Nederlander behorend tot een der groepen vermeld in lid 2 verwerft vrijwillig de nationaliteit van een staat, die gebonden is aan het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg uit 1963, maar die het Tweede Protocol van 1993 niet heeft geratificeerd (België, Denemarken, Luxemburg en Oostenrijk); het Nederlanderschap wordt verloren;¹⁹
- c) een Nederlander behorend tot een der groepen vermeld in lid 2 verwerft vrijwillig de nationaliteit van een staat, die niet gebonden is aan (het eerste hoofdstuk van) het Verdrag van Straatsburg uit 1963; het Nederlanderschap wordt niet verloren.

Indien een Nederlander vrijwillig de nationaliteit van een vreemde staat verwerft en niet behoort tot de groepen van lid 2, wordt het Nederlanderschap uiteraard wel verloren. Aangekend zij ten slotte, dat de verwerving van de Surinaamse nationaliteit op grond van de werking van de Toescheidingsovereenkomst met Suriname verlies van het Nederlanderschap oplevert (zie artikel 15A).

Er bestaat overigens een opmerkelijk verschil tussen de uitzondering van artikel 15 lid 2 sub a en de uitzondering van artikel 15 lid 2 sub b: Personen die geboren zijn in het land waarvan zij vrijwillig de nationaliteit verkrijgen, verliezen daardoor hun Nederlanderschap niet, indien zij ten tijde van de desbetreffende verkrijging in het betrokken vreemde land hoofdverblijf hebben. Personen die als minderjarige tenminste vijf jaren hoofdverblijf hadden in het land waarvan ze de nationaliteit vrijwillig verwerven, verliezen hun Nederlanderschap niet zonder dat de eis wordt gesteld dat ze in dat land ten tijde van de verkrijging hun hoofdverblijf hebben. Deze eis toch in de desbetreffende bepaling te lezen, zou een extensieve interpretatie van een verliesgrond zijn, die niet is toegestaan in het licht van de beslissing van de HR 27 september 1996, *Nf* 1997, 624 (m.n.t. HUIJ'DO). Het gesignaleerde verschil is van groot praktisch belang daar de overgrote meerderheid van personen, die in een bepaald land zijn geboren, daar ook gedurende hun minderjarigheid tenminste vijf jaren hoofdverblijf hadden.

In verband met de nieuw geïntroduceerde uitzonderingen van artikel 15 lid 2 zij gewezen op het nieuwe artikel 26, dat een overgangsrechtelijk karakter heeft. Artikel 26 beoogt tegemoet te komen aan diegenen, die hun Nederlanderschap hebben verloren door de werking van artikel 15 sub a (vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit) en de daaromtrent vóór 1985 geldende artikelen van de Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap, terwijl zij na 2003 hun Nederlandse nationaliteit niet zouden zijn kwijtgeraakt, omdat zij behoren tot de groepen vermeld in artikel 15 lid 2 (nieuw), overeenkomend met de doelgroepen van het Tweede Protocol uit 1993 behorend bij het Verdrag van Straatsburg uit 1963. Deze oud-Nederlanders hebben als alle oud-Nederlanders een optierecht ex artikel 6 lid 1 sub f, maar het daar gestelde vereiste van toelating en hoofdverblijf geldt voor hen blijkens artikel 26 niet.

De in artikel 26 lid 1 onder a-c opgesomde voorwaarden corresponderen met die van artikel 15 lid 2 (en het Tweede Protocol), waarbij echter de sub c vermelde voorwaarde is gefixeerd op het moment van de verwerving van de vreemde nationaliteit. Iemand die vrijwillig een vreemde nationaliteit heeft verworven, kan zich dus niet alsnog onder de werking van artikel 26 lid 1 brengen door na de bedoelde verwerving met een persoon van de andere nationaliteit in het

19. Aan deze categorie herinnert artikel 15 A.

huwelijk te treden (of zich als partner van die persoon te laten registreren).

Artikel 26 lid 1 heeft uitsluitend betrekking op personen, die hun Nederlanderschap verloren wegens vrijwillig verkrijgen van een vreemde nationaliteit. Zij die hun Nederlanderschap hebben verloren door het doen van afstand, door vreemde krijgs- of staatsdienst of door het niet afleggen van een verlengingsverklaring worden niet door de onderhavige bepaling begunstigd. Aangetekend zij wel, dat een verlies van het Nederlanderschap door vreemde krijgs- of staatsdienst ex artikel 5 van de wet van 2 juli 1986, *Stb.* 373 door het verlenen van Koninklijk verlof tot die vreemde dienst achteraf met terugwerkende kracht ongedaan gemaakt kan worden. Indien de Koningin deze toverstaf hanteert, is het afleggen van een optieverklaring ex artikel 6 *RwNed* uiteraard overbodig. Het Nederlanderschap wordt dan geacht nooit te zijn verloren. De vraag is natuurlijk wel, in welke gevallen Hare Majesteit bereid is haar toverstaf te voorschijn te halen. Recente jurisprudentie over de daarbij aan te leggen criteria is mij onbekend. Zie voor een retro-optierecht van Nederlandse vrouwen die door hun huwelijk met een buitenlander hun oorspronkelijke nationaliteit hebben verloren, de in artikel 28 neergelegde regeling. Voor degenen die hun Nederlanderschap hebben verloren ex artikel 15 sub c geldt een speciale overgangsregeling in artikel V lid 1 (inwerkingtreding op 1 april 2003) en lid 2 (in werking getreden op 1 februari 2001) van de Rijkswet van 21 december 2000, *Stb.* 618.

De vraag komt op, of artikel 26 lid 1 ook van toepassing is op degene die zijn Nederlander-schap heeft verloren door de werking van artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg uit 1963. Het komt mij voor, dat deze vraag ontkennend moet worden beantwoord. De opsomming van verliesbepalingen in artikel 26 lid 1 zou immers anders geen zin hebben. Het zou voldoende zijn geweest om te verklaren, dat degenen die door vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit hun Nederlanderschap hebben verloren, op de aangegeven wijze worden begunstigd. Het onderhavige probleem is relevant, omdat artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg boven de verliesbepaling van artikel 15 sub a gaat. Als bijvoorbeeld iemand in het jaar 2000 vrijwillig de Duitse nationaliteit heeft verworven, ging zijn Nederlanderschap niet verloren wegens artikel 15 sub a, doch op grond van artikel 1 van bedoeld verdrag.²⁰

Het is daarom wezenlijk om het temporele en geografische toepassingsgebied van het eerste hoofdstuk van het Verdrag van Straatsburg goed voor ogen te houden. Het Verdrag trad voor Nederland in werking op 10 juni 1985. Voor het vrijwillig verwerven van een vreemde nationaliteit voor die datum is het Verdrag niet relevant. Op die datum ging het eerste hoofd-

stuk gelden in de verhouding tussen Nederland en de volgende staten: Denemarken, Duitsland, Frankrijk, Italië, Luxemburg, Noorwegen, Oostenrijk en Zweden. Op 18 juni 1991 werd ook België partij bij het Verdrag, zodat artikel 1 e.v. vanaf dat ogenblik ook tussen Nederland en België relevant werden. Zweden heeft intussen het desbetreffende verdrag opgezegd en is vanaf 29 juni 2002 niet meer gebonden. Ook Duitsland heeft het Verdrag inmiddels opgezegd en is vanaf 22 december 2002 niet meer gebonden.

Onderstreept zij, dat Groot-Brittannië, Ierland en Spanje weliswaar het vermelde verdrag hebben geratificeerd, maar niet gebonden zijn door het eerste hoofdstuk, zodat deze staten in dit verband geheel buiten beschouwing kunnen blijven. Zulks geldt inmiddels ook voor Zweden dat op 29 mei 2002 het Verdrag opnieuw heeft geratificeerd, maar wel uitsluitend het tweede hoofdstuk over de vermijding van dubbele militaire dienstverplichtingen.

Een volgende complicatie wordt gevormd door het Tweede protocol uit 1993. Dat protocol trad voor Nederland in werking op 20 augustus 1996 en wel in relatie tot Frankrijk en Italië, die bedoeld protocol al eerder hadden geratificeerd. De consequentie van het in werking treden van het Tweede Protocol voor Nederland is, dat in geval van verwerving van de Franse of Italiaanse nationaliteit na 20 augustus 1996 door een persoon behorend tot de doelgroepen van het Tweede protocol het Nederlanderschap niet meer werd verloren krachtens artikel 1 van het Verdrag van Straatsburg doch krachtens artikel 15 sub a (zoals dit gold tot 1 april 2003). Een dergelijke ex-Nederlander valt derhalve wel weer onder de werking van artikel 26 lid 1.

De geprivilegeerde positie van personen bedoeld in artikel 26 lid 1 is in de tijd gelimiteerd. Indien een persoon in kwestie na 1 april 2003 tenminste tien jaren onderdaan is geweest van de staat, waarvan hij vrijwillig de nationaliteit verwierf, vervalt de begunstiging van het eerste lid en dient derhalve de weg van de retro-optie conform de algemene regels van artikel 6 lid 1 sub f te worden bewandeld. De tekst van lid 2 is enigszins gecompliceerd uitgevallen: in de regel zal de begunstiging van lid 1 wegvallen per 1 april 2013. Slechts in het theoretische geval, dat de vrijwillig verkregen vreemde nationaliteit voor die datum wordt verloren en nadien weer opnieuw verworven, zal de einddatum op een ander tijdstip liggen.

8 Artikel 15 lid 1 sub b: afstandsverklaring

Aan de mogelijkheid om het Nederlanderschap te verliezen door het afleggen van een verklaring van afstand is niets veranderd.²¹ Voorwaarde voor het afleggen van een dergelijke verklaring is slechts dat betrokkene naast het Nederlanderschap nog een andere nationaliteit

20. Hetzelfde gaat op voor diegenen, die hun Nederlanderschap hebben verloren op grond van de Toescheidingsovereenkomsten inzake nationaliteiten met Indonesië en Suriname. Zij verloren hun Nederlanderschap niet op grond van artikel 7 sub 3 Wet op het Nederlanderschap en het ingezetenschap, maar juist op grond van een Toescheidingsovereenkomst. Een gefaciliteerd optierecht ex artikel 26 *RwNed* hebben deze personen derhalve niet.

21. Vergelijk over afstand van de nationaliteit de rechtsvergelijkende opmerkingen van Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 287-290, alsmede Gerard-René de Groot, 'Loss of nationality, A Critical Inventory', in: David A. Martin/ Kay Halbrunner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston 2003, p. 261-268, 287.

moet bezitten. De verklaring van afstand mag geen staatloosheid veroorzaken. Het verlies van het Nederlanderschap door het afleggen van een afstandsverklaring is thans nader geregeld in de artikelen 62-64 van het Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap.

9 Artikel 15 lid 1 sub c: ononderbroken buitenlands verblijf

De verliesbepaling van artikel 15 lid 1 sub c is enerzijds aangescherpt anderzijds echter ook versoepeld. Bipatride Nederlanders kunnen hun Nederlanderschap voortaan ook door buitenlands verblijf verliezen als ze in Nederland zijn geboren en ook als ze niet verblijven in het land van hun andere nationaliteit doch in een derde staat. Verlies treedt echter niet op indien de betrokkene verblijft binnen de Europese Unie. Verlies kan voortaan steeds worden voorkomen door het minstens eenmaal in de tien jaren verkrijgen van een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap. Curieus is de bepaling van lid 3: buitenlands verblijf geldt niet als onderbroken als men zijn hoofdverblijf niet tenminste één jaar binnen het Koninkrijk der Nederlanden of binnen de Europese Unie heeft gevestigd.

De mogelijkheid om het Nederlanderschap te 'verlengen' door een Nederlands paspoort of een bewijs van Nederlanderschap aan te vragen is ingegeven door moeilijkheden van bepaalde groepen bipatride Nederlanders, die in het buitenland zouden willen gaan werken voor Nederlandse organisaties of ondernemingen. Voor deze groep personen zou de verliesbepaling van artikel 15 lid 1 sub c RWNed anders een beperking van de tewerkstellingsmogelijkheden meebrengen, en daarmee een benadeling van een optimale bedrijvigheid van Nederlandse instellingen of ondernemingen. Het zou immers denkbaar zijn, dat bipatride Nederlanders zouden weigeren om uitgezonden te worden naar het buitenland, omdat een (voortgezet) verblijf buiten Nederland verlies van de Nederlandse nationaliteit zou veroorzaken.

Opvallend is dat artikel 15 sub c RWNed de Nederlandse nationaliteit niet laat vervallen, wanneer de betrokkene een dienstverband heeft met Nederland of met een internationaal orgaan waarin Nederland is vertegenwoordigd²², of wanneer diens echtgenoot een dergelijk dienstverband heeft. Wanneer dit dienstverband wordt verbroken of het huwelijk ontbonden, begint de termijn van 10 jaren te lopen. Sinds 1 april 2003 geldt de onderhavige uitzondering ook ten gunste van personen, die als ongehuwde samenleven met een persoon die een dienstverband met Nederland heeft.

Het komt me voor, dat artikel 15 lid 3 volgens welke de periode van tien jaar geacht wordt niet te zijn onderbroken indien de betrokkene gedurende een periode korter dan één jaar zijn hoofdverblijf in Nederland, de Nederlandse

Antillen of Aruba, dan wel op het grondgebied van een van de lid-staten van de Europese gemeenschap heeft, niet thuis hoort in een artikel waarin het Nederlanderschap op de in lid 4 aangegeven wijze kan worden verlengd door het verkrijgen van een Nederlands paspoort of een bewijs van bezit van Nederlanderschap. In het kader van het oorspronkelijk ontwerp dat leidde tot de in 2003 ingevoerde tekst kon voor deze bepaling enig begrip worden opgebracht: de mogelijkheid om het Nederlanderschap in het buitenland te verlengen bestond immers niet; slechts door weer in Nederland te gaan wonen, kon men zijn Nederlanderschap redden. Kennelijk om 'ensceneringen' te voorkomen, was de eis van minimaal een jaar hoofdverblijf in Nederland opgenomen. Maar wat moeten we nu met een dergelijke eis, nu men in het buitenland zijn Nederlanderschap al kan redden door een Nederlands paspoort of bewijs van Nederlanderschap te bemachtigen? Manifesteert een verblijf in Nederland gedurende enkele maanden niet een nauwere band met ons land dan uitsluitend een stukje papier met officiële stempels? Het ware beter geweest om artikel 15 lid 3 uit de wettekst te schrappen. Nu lid 3 jammer genoeg toch in de wet staat, is het in elk geval geboden om in voorkomende gevallen met grote soepelheid aan te nemen, dat inderdaad is voldaan aan eenjarig hoofdverblijf in Nederland.

Een vraagteken kan worden gesteld bij de precieze constructie van de verlenging ex artikel 15 lid 4. Het Nederlanderschap wordt gecontinueerd, indien tijdig (dat wil zeggen binnen tien jaren na het bereiken van de meerderjarigheid, respectievelijk binnen elke volgende periode van tien jaren) een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap wordt afgegeven. Wat gebeurt nu, indien een persoon ruimschoots op tijd een Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap aanvraagt, maar Nederlandse autoriteiten twijfelen over het bezit van het Nederlanderschap van de aanvrager? Het nationaliteitsrecht is zo ingewikkeld en ook de feiten van het leven zijn dikwijls zo verrassend, dat het heel wel mogelijk is, dat men het de overheid soms bepaald niet kan kwalijk nemen, dat wordt getwijfeld. De consequentie van een dergelijke aarzeling is evenwel, dat - vooralsnog - geen verklaring van Nederlanderschap of een Nederlands paspoort zal worden afgegeven. Wellicht is zelfs het starten van een procedure op grond van artikel 17 RWNed op zijn plaats. Wat is nu rechtens, indien de rechtbank 's Gravenhage vaststelt, dat een verzoeker op het moment van het indienen van zijn verzoek inderdaad Nederlander was. Inmiddels is echter tijdens de procedure de periode van tien jaren verlopen zonder dat Nederlandse autoriteiten een van de vereiste documenten heeft afgegeven. Heeft persoon in kwestie dan zijn Nederlanderschap verloren? Op grond van de formulering van artikel

22. De Handleiding 2003 noemt als voorbeelden: de Verenigde Naties, Organisatie van de Verenigde Naties voor Opvoeding, Wetenschap en Cultuur (UNESCO), Wereld Voedselprogramma (WFP), Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO), Wereld Gezondheids Organisatie (WHO), Wereld Handels Organisatie (WTO), Hoge Commissariaat voor de Vluchtelingen.

15 is dat m.i. het geval. Dit resultaat veroorzaakt echter zichzelf.

Deze kwestie werd ook aan de orde gesteld gedurende de parlementaire behandeling van wetsontwerp 25 891 (R 1609). De Staatssecretaris reageerde als volgt:

‘Hierbij moet voor ogen gehouden worden dat op betrekkelijk eenvoudige wijze kan worden aangetoond dat de verliesgrond van artikel 15, eerste lid, onder c, niet op betrokkene van toepassing is; of wel door overlegging van een paspoort of een bewijs van Nederlanderschap welk in de voorafgaande periode van tien jaar aan betrokkene is verstrekt, dan wel door een verklaring van de bevoegde autoriteiten waaruit blijkt dat betrokkene in de laatste tien jaar langer dan één jaar in Nederland, de Nederlandse Antillen of Aruba of binnen de gebieden waarop het Verdrag betreffende de Europese Unie van toepassing is, zijn gewone verblijfplaats heeft gehad. Er is bewust voor gekozen om vanaf het moment van afgifte een nieuwe verliestermin van tien jaar te laten ingaan. Het moment van afgifte staat

Onder omstandigheden kan het berekenen van de onderbreking van het hoofdverblijf van minstens een jaar overigens nogal gecompliceerd zijn. Dat blijkt uit een rekenvoorbeeld uit de Handleiding 2003:

‘A, geboren op 5 januari 1980 in Australië, is van Nederlandse en Australische nationaliteit en woont sedert geboorte in Australië. De verliestermin van tien jaar van artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RwNed vangt voor A aan op 5 januari 1998 (vergelijk artikel IV, tweede lid, RwNed).²⁴

Op 5 september 2007 gaat A in Italië wonen. Op 5 januari 2008 woont hij daar nog steeds. A is nimmer in het bezit gesteld van een Nederlands reisdocument of een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap. Vraag is wanneer A zijn Nederlanderschap verliest.

Blijft A in Italië wonen, dan kan tussen 5 januari 2008 en 5 september 2008 ten aanzien van hem niet worden geconcludeerd tot verlies van het Nederlanderschap.

Woont hij op 5 september 2008 nog steeds in Italië, dan kan pas op die datum worden gesteld dat hij zijn Nederlanderschap niet

M.i. zou het niettemin uitstekend met de rechtszekerheid te rijmen zijn geweest, indien men het mogelijk had gemaakt om het verlies van het Nederlanderschap ook te stuiten door het starten van een procedure ex artikel 17 RwNed.

immers vast. Het tijdstip van aanvraag is niet altijd vast te stellen. Aan de hand van de datum van afgifte van het paspoort kan voor betrokkene geen twijfel bestaan over het moment van verlies. Een Nederlands paspoort verliest zijn geldigheid na 5 jaar. Zelfs als na beëindiging van deze geldigheidsduur onduidelijkheid zou bestaan over het Nederlanderschap van de houder van het paspoort, mag er van worden uitgegaan dat die onduidelijkheid binnen de resterende termijn van 5 jaar opgelost kan worden. Er kan tussen betrokkene en de Nederlandse overheid op die wijze geen verschil van mening bestaan over het aanvangstijdstip van de verliestermin. Een ander aanvangstijdstip te nemen lijkt mij dan ook niet noodzakelijk en schaadt de in het nationaliteitsrecht gewenste rechtszekerheid’.

M.i. zou het niettemin uitstekend met de rechtszekerheid te rijmen zijn geweest, indien men het mogelijk had gemaakt om het verlies van het Nederlanderschap ook te stuiten door het starten van een procedure ex artikel 17 RwNed. Nu zal het in voorkomende gevallen nodig kunnen zijn om iemand aan wie ten onrechte geen Nederlands paspoort of een verklaring van Nederlanderschap is verstrekt te naturaliseren (eventueel via artikel 10).²³

verloren heeft ingevolge artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RwNed. Hij heeft immers dan pas (langer dan) een jaar hoofdverblijf gehad in een EU-lidstaat, waardoor als gevolg van het gestelde in artikel 15, derde lid, RwNed de verliestermin van tien jaar, bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RwNed geacht moet worden te zijn onderbroken door de verplaatsing van zijn hoofdverblijf naar Italië.

Vestigt A zich op 10 juli 2008 (of op een andere datum vóór 5 september 2008) in Australië (of elders buiten een EU-lidstaat), dan kan pas op die datum ten aanzien van hem worden gesteld dat hij - achteraf gezien - zijn Nederlanderschap op 5 januari 2008 verloren heeft ingevolge artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RwNed. Immers, pas op 10 juli 2008 blijkt dat de periode van hoofdverblijf binnen een EU-lidstaat korter is geweest dan een jaar, waardoor ingevolge artikel 15, derde lid, RwNed de verliestermin van tien jaar, bedoeld in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, RwNed wordt geacht niet te zijn onderbroken.’

In artikel 61 lid 1 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap wordt nader geconcretiseerd welke documenten precies gelden als een ‘verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap’ in de zin van artikel 15 lid 4. Het desbetreffende artikel bepaalt:

23. Zie hierover Gerard-René de Groot, in: H.U. Jessurun d'Oliveira (ed.), *Trends in het nationaliteitsrecht*, 's-Gravenhage: Sdu 1998, p. 103-106.

24. N.B.: het onderhavige rekenvoorbeeld is niet in alle opzichten gelukkig, daar na de afronding van de redactie van de Handleiding is besloten om artikel IV lid 2 en 3 niet in te voeren. De tegen A lopende verjaringstermijn is derhalve op 1 april 2003 opnieuw begonnen te lopen. Indien men 2007 door 2012 vervangt en 2008 door 2013, dan klopt het voorbeeld weer, terwijl het moment van potentieel verlies dan uiteraard 1 april 2013 is.

- 'a. de onherroepelijke rechterlijke beschikking waarbij het Nederlanderschap is vastgesteld;
- b. een uittreksel uit de basisadministratie, waaruit blijkt dat de betrokkene als Nederlander is aangemerkt; of
- c. een verklaring afgegeven door het hoofd van de diplomatieke of consulaire post, waaruit blijkt dat de betrokkene Nederlander is.'

Lid 4 van artikel 61 vermeldt, dat bij ministeriële regeling kan worden bepaald welke andere documenten als verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap kunnen dienen.

Nu het in 2003 ingevoerde artikel 15 lid 1 sub c in combinatie met artikel 15 lid 3 en 4 aanmerkelijk verschilt met het tot nog toe geldende recht, zijn enige overgangsregelingen gemaakt. Relevant zijn de artikelen IV en V van de Rijkswet van 21 december 2000, *Stb.* 618.

Blijkens artikel IV lid 1 vangt de periode van tien jaren bedoeld in artikel 15 lid 1 onder c niet eerder aan dan op 1 april 2003. Dat betekent, dat pas op 1 april 2013 voor de eerste maal op grond van artikel 15 lid 1 onder c verlies van het Nederlanderschap kan intreden. Artikel IV lid 2 en 3 bepalen vervolgens:

- '2. Het eerste lid is niet van toepassing indien het een persoon betreft die op het tijdstip van inwerkingtreding van deze Rijkswet na zijn meerderjarigheid ononderbroken hoofdverblijf heeft in het land waarin hij is geboren en waarvan hij eveneens de nationaliteit bezit.
- 3. Eindigt voor de persoon, bedoeld in het tweede lid, de in artikel 15, eerste lid, onder c, genoemde periode binnen één jaar na de inwerkingtreding van deze Rijkswet, dan wordt zij tot de afloop van dat jaar verlengd.'

Deze gecompliceerde overgangsregelingen van het tweede en derde lid zijn evenwel op 1 april 2003 niet in werking getreden.²⁵ Zij zullen ook later nooit worden ingevoerd.²⁶ De consequentie hiervan is dat geen verjaringstermijnen ex artikel 15 sub c (oud) doorlopen na 1 april 2003. Per 1 april j.l. is met een schone lei begonnen.

Voor personen, die hun Nederlanderschap hebben verloren ex artikel 15 sub c (oud) is artikel V van de Rijkswet van 21 december 2000, *Stb.* 618 van groot belang. De desbetreffende bepaling luidt:

- '1. De meerderjarige die vóór het tijdstip van de inwerkingtreding van deze Rijkswet op grond van of, als minderjarige, wegens artikel 15, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap zijn Nederlander-schap heeft verloren, herkrijgt het Nederlanderschap door het afleggen van een daartoe strekkende schriftelijke verklaring binnen een termijn van twee jaar na de

inwerkingtreding van deze Rijkswet. Deze herkrijging werkt terug tot het moment van verlies. Artikel 6, tweede en vierde lid, zijn van overeenkomstige toepassing. Het minderjarige niet-Nederlandse kind van de vader, moeder of adoptiefouder als bedoeld in artikel 11, achtste lid, die een verklaring tot herkrijging van het Nederlanderschap aflegt, deelt in die verkrijging, indien het in de verklaring tot dat doel is vermeld. Kinderen van een kind dat in die verkrijging deelt, delen onder dezelfde voorwaarden in die verkrijging. Een kind dat ten tijde van het afleggen van de verklaring de leeftijd van 16 jaar heeft bereikt, deelt slechts in de verkrijging, indien het daarmee uitdrukkelijk instemt. De in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, genoemde periode vangt aan op de dag van de bevestiging als bedoeld in artikel 6, tweede lid.

- 2. Hij die op grond van artikel 15, aanhef en onder c, van de Rijkswet op het Nederlanderschap, zoals dat luidde voor de inwerkingtreding van deze Rijkswet, zijn Nederlanderschap heeft verloren en aan wie na 1 januari 1990 een verklaring omtrent het bezit van het Nederlanderschap dan wel een reisdocument in de zin van de Paspoortwet is verstrekt, wordt geacht het Nederlanderschap niet te hebben verloren. De in artikel 15, eerste lid, aanhef en onder c, genoemde periode vangt voor deze persoon aan op de dag van de verstrekking van die verklaring of dat document, doch niet eerder dan 1 januari 1994.'

Het tweede lid trad in werking op 1 februari 2001 (zie KB 21 december 2000, *Stb.* 2001, 2). Het eerste lid trad in werking op 1 april 2003, zodat de in lid 1 bedoelde verklaringen moeten zijn afgegeven voor 1 april 2005.

10 Artikel 15 lid 1 sub d: intrekken naturalisatie wegens niet nakomen afstandseis

De verliesgrond van artikel 15 lid 1 sub d (intrekking naturalisatie wegens het niet nakomen van de afstandseis) is niet gewijzigd.²⁸ Tot het jaar 2000 werd de onderhavige verliesgrond - voorzover mij bekend - niet toegepast. Dit hield verband met het sinds het begin van de jaren negentig bestaande voornemen om de afstandseis van artikel 9 lid 1 sub b te laten vervallen. Sinds duidelijk werd, dat die afstandseis in beginsel zou worden gehandhaafd, werden ook ontnemingen van het Nederlanderschap ex artikel 15 sub d gerealiseerd.

De procedure met betrekking tot het intrekken van een naturalisatie wegens het niet nakomen van een afstandsverplichting is nader uitgewerkt in de artikelen 58-60 Besluit verkrijging en verlies Nederlanderschap. Artikel 58 bepaalt dat aan een verzoeker die verplicht is om na de totstandkoming van de naturalisatie het mogelijke te zullen

- 25. Zie artikel 1 KB van 15 maart 2003, *Stb.* 118.
- 26. In artikel II sub 1 van wetsontwerp 28 836 (R 1735) wordt de schrapping van de leden 2 en 3 van artikel IV voorgesteld.
- 27. In artikel II sub 2 van wetsontwerp 28 836 (R 1735) wordt de schrapping van de tweede volzin van artikel V voorgesteld. Nu immers alle verjaringstermijnen op 1 april 2003 opnieuw zijn gaan lopen, is de desbetreffende volzin zinloos geworden.
- 28. Zie over deze verliesgrond kritisch vooral H.U. Jessurun d'Oliveira, *NJB* 1982, p. 247 en Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 297, 298. Zie voor rechtsvergelijkende beschouwingen over deze verliesgrond, die in Europa naast Nederland uitsluitend nog in Oostenrijk is uitgewerkt: verder ook Gerard-René de Groot, 'Loss of nationality, A Critical Inventory', in: David A. Martin/ Kay Hallbroner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston 2003, p. 222, 223.

doen om zijn andere nationaliteit of nationaliteiten te verliezen, na de naturalisatie wordt bericht dat hij binnen een termijn van drie maanden een verzoek moet doen tot afstand van die andere nationaliteit of nationaliteiten. Vervolgens bepalen de leden 2 en 3 van artikel 58:

- '2. Heeft de verzoeker het verzoek tot afstand dan wel een verklaring van afstand bij de autoriteiten van het land of de landen van zijn andere nationaliteit of nationaliteiten ingediend of aangeboden en is daarover door deze nog geen beslissing genomen, dan verzoekt Onze Minister na zes maanden de betrokkene hem te informeren over de stand van zaken met betrekking tot het verlies van de andere nationaliteit of nationaliteiten.
3. Verlenen de autoriteiten van het land van de andere nationaliteit geen of onvoldoende medewerking aan het verzoek of de verklaring van afstand, dan beslist Onze Minister over de gevolgen daarvan voor de afstandsverplichting.'

Als na verloop van de in artikel 58 lid 1 genoemde termijn van drie maanden nog geen bewijs is overgelegd dat de andere nationaliteit is verloren, dan wordt over gegaan tot de intrekking van de naturalisatie, tenzij uiteraard artikel 58 lid 2 of 3 wordt toegepast of de Minister wegens andere omstandigheden van het geval anders beslist (artikel 60).

11 Artikel 15 lid 1 sub e: verlies wegens vreemde krijgsmacht

Door het aannemen van het amendement Verhagen/Dittrich²⁹ bevat de herziene Rijkswet op het Nederlanderschap de bepaling dat het Nederlanderschap wordt verloren indien een Nederlander zich vrijwillig in vreemde krijgsmacht begeeft van een staat die betrokken is bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is.³⁰ Deze verliesbepaling introduceert weer in ons nationaliteitsrecht vreemde krijgsmacht als verliesgrond. Deze verliesgrond was in 1985 afgeschaft vanwege de slechte ervaringen die met de verliesgrond van artikel 7 sub 4 WvN waren opgedaan gedurende de jaren dertig en veertig van de twintigste eeuw. Door het verlies van het Nederlanderschap wegens het treden in vreemde militaire dienst hadden Nederlandse rechtbanken vaak geen internationale jurisdictie meer ten aanzien van delicten die de ex-Nederlander na verlies van zijn Nederlanderschap buiten Nederlands grondgebied had gepleegd. Bovendien was het zo, dat de aanwezigheid op Nederlands grondgebied van velen die hun Nederlanderschap op deze grond hadden verloren, wel werd geduld. Dit leidde er toe, dat aan deze ex-Nederlanders de mogelijkheid werd geboden om op vereenvoudigde wijze hun verloren Nederlanderschap weer terug te krijgen.³¹ Een dergelijke correctie veroorzaakt de hoofdregel.

De nieuwe verliesbepaling is een reactie op persberichten, dat Nederlanders zouden hebben geparticipeerd in gevechtshandelingen gedurende het Kosovo-gebeuren op de Balkan. De bepaling is dusdanig geformuleerd, dat slechts relatief zelden het Nederlanderschap op deze grond zal worden verloren.

Duidelijk is, dat de nieuwe verliesbepaling niet kan werken, indien de betrokkene uitsluitend de Nederlandse nationaliteit bezit. De verliesbepaling mag namelijk geen staatloosheid veroorzaken (artikel 14 lid 4). Daar de onderhavige verliesbepaling is opgenomen in het artikel betreffende het verlies van de Nederlandse nationaliteit door meerderjarigen, treedt ook geen verlies van het Nederlanderschap in, indien een minderjarige de gewraakte handeling verricht. Ook verliest een dergelijk persoon dan niet zijn Nederlanderschap, als hij in de vreemde militaire dienst blijft, nadat hij meerderjarig is geworden. De verliesbepaling koppelt het verlies immers aan het zich in vreemde militaire dienst begeven. Dit laatste punt heeft trouwens tot gevolg, dat ook diegene niet zijn Nederlanderschap verliest, die zich reeds als meerderjarige had begeven in de krijgsmacht van de vreemde staat, voordat de in het artikel bedoelde gevechtshandelingen zijn begonnen. Voor het verlies is niet noodzakelijk dat de betrokkenen zelf gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk heeft verricht. Last but not least, moet er sprake zijn van dienst van een vreemde staat. Dienst van een paramilitaire organisatie, een guerrillagroep, of van een revolutionair leger valt daaronder niet. De nieuwe verliesgrond zal derhalve slechts hoogst zelden kunnen werken.

De Handleiding 2003 stelt over de onderhavige verliesgrond ondermeer:

'Om tot verlies van het Nederlanderschap te leiden, dient de indiensttreding vrijwillig te zijn geweest, of sprake te zijn van vrijwillige voortzetting van het dienstverband. Het gevolg geven door een bipatride Nederlander aan een oproep voor de militaire dienstplicht van een vreemde staat is geen vrijwillige dienstneming in vreemde krijgsmacht. Ook vrijwillige dienstneming in vreemde krijgsmacht leidt op zich niet tot verlies van het Nederlanderschap. Anders wordt de situatie indien vervolgens de betreffende staat betrokken raakt bij gevechtshandelingen tegen het Koninkrijk (dan wel tegen een bondgenootschap waarvan het Koninkrijk lid is) en betrokkene de aangegane verbintenis straffeloos kan verbreken, doch dat nalaat of na afloop van zijn contract de dienst vrijwillig voortzet. Onder dergelijke omstandigheden moet de betrokkene worden geacht zich vrijwillig in de betreffende krijgsmacht te hebben begeven, hetgeen wél verlies van het Nederlanderschap tot gevolg heeft.'

29. Wetsontwerp 25 891, nr. 30.

30. Zie voor rechtsvergelijkende aantekeningen over het verlies van een nationaliteit wegens vreemde krijgs- of staatsdienst Gerard-René de Groot, *Staatsangehörigkeitsrecht im Wandel*, Köln 1989, p. 298-300, alsmede Gerard-René de Groot, 'Loss of nationality, A Critical Inventory', in: David A. Martin/ Kay Hallbrunner, *Rights and Duties of Dual Nationals: Evolution and Prospects*, Kluwer Law International, The Hague/ London/ Boston 2003, p. 225-233, 281.

31. Zie artikel I van de wet van 30 juli 1953, *Stb.* 363.

Ik heb aarzelingen bij dit voorbeeld. Als gevechtshandelingen zijn begonnen, zal het voor militairen in de regel niet meer mogelijk zijn om straffeloos de dienst te verlaten. Ik heb altijd begrepen, dat de meeste landen een dergelijk gedrag als desertie kwalificeren. Belangrijker is evenwel het argument dat de continuering van de vreemde militaire dienst niet een in dienst *begeven* is. De door de Handleiding gegeven extensieve interpretatie van de onderhavige verliesgrond kan niet worden aanvaard. Als de wetgever het in de Handleiding gestelde had willen bereiken, had zulks uitdrukkelijk in de wettekst moeten worden verankerd. De Handleiding spreekt verder over 'moet worden geacht'. Ficties mogen bij de interpretatie van een bepaling die strekt tot verlies van de nationaliteit niet worden gehanteerd.

12 Artikel 15A: let op internationale verdragen!

Artikel 15A is helemaal nieuw. De bepaling herinnert aan enkele voor Nederland geldende volkenrechtelijke verplichtingen. Strikt genomen is het artikel overbodig, want de in artikel 15A vermelde verdragen gaan reeds volgens artikel 94 Grondwet boven Nederlands recht. Het Verdrag van Straatsburg van 1963 moet met name in het oog worden gehouden, als sprake is van het vrijwillig verwerven van de nationaliteit van België, Denemarken, Luxemburg, Noorwegen of Oostenrijk. In geval van het vrijwillig verwerven van de nationaliteit van Frankrijk of Italië kan ook verlies van het Nederlanderschap op grond van het Verdrag van Straatsburg van 1963 optreden, als de voorwaarden van het Tweede protocol van 1993 niet zijn vervuld.

13 Artikel 16: verlies Nederlanderschap door minderjarigen

Artikel 16 is op diverse punten gewijzigd.³² Aan lid 1 sub a werd de gerechtelijke vaststelling van het vaderschap als potentiële verliesgrond toegevoegd. Lid 1 sub b is eveneens nieuw: verlies van het Nederlanderschap wegens het afleggen van een verklaring van afstand was tot nog toe voor minderjarigen geen verliesgrond. Lid 2 is vrijwel geheel nieuw. Tot nog toe luidde dit artikellid:

'Het verlies van het Nederlanderschap treedt niet in, indien en zolang de andere ouder het Nederlanderschap bezit.'

Over de uitleg van dit lid was veel te doen. Nu worden talrijke genuanceerde uitzonderingen geformuleerd.

Het nu uitgebreide lid 1 sub a zal overigens niet vaak kunnen werken, gezien de vele uitzonderingen die in lid 2 worden gemaakt op de verliesgronden van lid 1. Denkbaar is evenwel een verlies ex artikel 16 lid 1 sub a, indien een kind zijn Nederlanderschap oorspronkelijk uitsluitend ontleende aan een Nederlandse man, die zijn vaderschap met succes heeft ontkend of die een door hem gedane erkenning vernie-

tigd zag, zonder dat door het daardoor wegvallen van een familierechtelijke betrekking met een Nederlander het Nederlanderschap werd verloren, doordat het kind anders staatloos was geworden (artikel 14 lid 2 Rwned). Zou zo'n kind nu door een buitenlander worden erkend of gelegitimeerd worden of zou het vaderschap van een vreemdeling met nationaliteitsgevolg gerechtelijk worden vastgesteld, dan zou de verliesgrond van artikel 16 lid 1 sub a kunnen werken.

Ook is denkbaar, dat een kind door bevestiging van een optieverklaring ex artikel 6 sub b Nederlander is geworden en vervolgens wordt erkend, gewettigd of geadopteerd door een buitenlander, waardoor ex artikel 16 lid 1 sub a het Nederlanderschap zou kunnen worden verloren. Mutatis mutandis geldt weer hetzelfde ingeval van gerechtelijke vaststelling van het vaderschap van een vreemdeling met nationaliteitsgevolg.

Het is de vraag, of verlies van het Nederlanderschap door een minderjarige, omdat zijn ouder afstand heeft gedaan van de Nederlandse nationaliteit, wel in overeenstemming is met artikel 8 Europees Verdrag inzake nationaliteit (Straatsburg, 6 november 1997, *Trb.* 1998, 10).³³

Aan het zelfstandig verwerven van een andere nationaliteit kan in het kader van deze verliesbepaling slechts waarde worden gehecht, als de minderjarige rechtsgeldig was vertegenwoordigd of zelfstandig handelde met uitdrukkelijke toestemming van zijn wettelijk vertegenwoordiger (zie artikel 2 Rwned). Indien zulks niet het geval was, kan aan de handelingen van een handelingsonbekwame minderjarige niet het in dit wetsartikel voorziene rechtsgevolg (verlies van het Nederlanderschap) worden verbonden.

Over het nieuwe tweede lid sub a-d en het bepaalde sub g kan men uiterst tevreden zijn. Het oude lid 2 van artikel 16 riep vele vragen op, die stuk voor stuk op bevredigende wijze door het huidige tweede lid worden opgelost. Ook het feit, dat door de overgangsbepaling artikel III wordt bepaald dat deze wijziging van het tweede lid terugwerkt tot 1 januari 1985 is verheugend. Die terugwerkende kracht voorkomt, dat enige lastige vragen betreffende de interpretatie van het oude tweede lid alsnog aan de Hoge Raad zouden moeten worden voorgelegd.

Aarzelingen heb ik evenwel bij de formulering van artikel 16 lid 2 sub f. Het bepaalde sub e en sub f correspondeert met uitzonderingen, die artikel 15 lid 2 sub a en b maakt op de verliesgrond van artikel 15 lid 1 sub a. Als Nederlanders behoren tot de doelgroep van het Tweede Protocol bij het Verdrag van Straatsburg en vrijwillig de nationaliteit van het land van verblijf verwerven, dan wordt het Nederlanderschap

32. Zie over de voorgeschiedenis van de wetwijziging van 21 december 2000: Gerard-René de Groot, 'Een nieuwe poging tot wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap', in: H.U. Jessurun d'Oliveira (ed.), *Trends in het nationaliteitsrecht*, 's-Gravenhage: Sdu 1998, p. 107-109; een verkorte versie van die kritiek in *Migrantenrecht* 1998, p. 115-116, alsmede Gerard-René de Groot, 'Verder op weg naar een hernieuwd nationaliteitsrecht', *Migrantenrecht* 1999, p. 20; Vergelijk voorts reeds over wetsontwerp 23 594 Gerard-René de Groot, 'Een wetsontwerp ter wijziging van de Rijkswet op het Nederlanderschap', *Migrantenrecht* 1993, p. 103-104.

33. Zie daarover uitvoerig Gerard-René de Groot, Het Europees Nationaliteitsverdrag in werking getreden voor Nederland, *Migrantenrecht* 2002, p. 10-12.]

onder bepaalde voorwaarden niet verloren. Het moet dan gaan om mensen die een zeer nauwe band met het land van verblijf hebben doordat ze daar geboren zijn of gedurende hun minderjarigheid daar tenminste vijf jaren hebben gewoond. Deze uitzonderingen zijn nu doorgetrokken naar artikel 16. Op zichzelf beschouwd is dat een goede zaak. Met betrekking tot de bepaling van artikel 16 lid 2 sub e kan m.i. geen enkel bezwaar worden geformuleerd. Anders is dit evenwel met het bepaalde sub f. Waarom zou een minderjarige die korter dan vijf jaren in het land van zijn nieuwe nationaliteit verblijft wel het Nederlanderschap moeten verliezen, indien een van de gronden van artikel 16 lid 1 is vervuld? Een essentieel verschil met een meerderjarige, die een vreemde nationaliteit verwerft, is dat een minderjarige ook na de verwerving van een vreemde nationaliteit nog korte of lange periode minderjarig blijft. Met die periode had ook rekening moeten worden gehouden.

De gronden voor verlies van het Nederlanderschap voor minderjarigen zijn overigens door de terechte, maar wel ingewikkelde uitzonderingen van het tweede lid, erg gecompliceerd geworden. De vraag is gerechtvaardigd, of justitiabelen daarmee zo gelukkig zullen zijn. Zou het verlies van de nationaliteit door minderjarigen niet op een geheel andere manier moeten worden benaderd? Zou men niet de vraag moeten durven stellen, of het niet de voorkeur verdient, dat een minderjarige zijn Nederlanderschap in beginsel nooit verliest (met als uitzonderingen de verliesmogelijkheden van artikel 3 lid 2 en artikel 14)?³⁴

De wijzigingen die per 1 april 2003 zijn aangebracht in artikel 16 lid 1 hebben een technisch karakter en roepen geen overgangsrechtelijke vragen op. De veranderingen, die werden aangebracht in lid 2 zijn van groot belang. Zoals boven reeds werd vermeld, hebben de verande-

ringen van lid 2 sub a tot en met d terugwerkende kracht hebben tot 1 januari 1985. De bepalingen sub e tot en met g werken vanaf 1 april 2003.

14 Artikel 16A: denk aan het Verdrag van Straatsburg uit 1963

Tenslotte gaat het Nederlanderschap voor een minderjarige verloren indien hij ten gevolge van een uitdrukkelijke wilsverklaring door naturalisatie, optie of herstel daarin de nationaliteit verkrijgt van een Staat die Partij is bij het op 6 mei 1963 te Straatsburg gesloten Verdrag betreffende beperking van gevallen van meervoudige nationaliteit en betreffende militaire verplichtingen in geval van meervoudige nationaliteit (Trb. 1964, nr. 4) en dit Verdrag dat verlies meebrengt. Het voorgaande is niet van toepassing indien die Staat tevens Partij is bij het Tweede Protocol tot wijziging van dat Verdrag (Trb. 1994, nr. 265), en de betrokkene behoort tot een van de categorieën, genoemd in artikel 16, tweede lid, onder e, f en g.

Zoals boven reeds gesteld over artikel 15A is deze regel strikt genomen overbodig gezien artikel 94 Grondwet. Het Verdrag van Straatsburg moet met name in het oog worden gehouden, als sprake is van het vrijwillig verwerven van de nationaliteit van België, Denemarken, Luxemburg, Noorwegen of Oostenrijk.

In vergelijking met artikel 15A valt op, dat in het onderhavige artikel niet de Toescheidingsovereenkomst met Suriname wordt vermeld. De reden daarvoor is eenvoudig. HR 5 juni 1987, NJ 1988, 134 (m.n. GRdG) bepaalde, dat de Toescheidingsovereenkomst niet van toepassing is op personen, die geboren zijn na de onafhankelijkheid van Suriname op 25 november 1975. Derhalve mist de Toescheidingsovereenkomst toepassing op personen, die in 2003 nog minderjarig zijn. |

34. Zie daarover mijn betoog in *Migrantenrecht* 1998, p. 115, 116.